



UNISCI Discussion Papers

“UN MUNDO MÁS SEGURO: LA RESPONSABILIDAD QUE COMPARTIMOS”. INFORME DEL GRUPO DE ALTO NIVEL SOBRE LAS AMENAZAS, LOS DESAFÍOS Y EL CAMBIO

AUTORES:¹

ROMUALDO BERMEJO GARCÍA
Universidad de León
EUGENIA LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ
Universidad de Navarra

1. Planteamiento de la cuestión

La aparición de nuevos actores internacionales, algunos de ellos organizaciones terroristas, la proliferación de armas de destrucción masiva, situaciones de extrema pobreza, la inseguridad ciudadana y violaciones masivas de los derechos fundamentales, la contaminación del planeta, accidentes y delitos medioambientales etc., todo esto supone nuevos retos a la comunidad internacional. Evidentemente, en 1945 no se podía prever el desarrollo de tales acontecimientos y menos aún su carácter de amenaza a la paz y a la seguridad internacionales. Por lo tanto, la Carta de las Naciones Unidas tampoco podía prever mecanismos jurídicos adecuados para combatirlos. Teniendo en cuenta esta evolución, quizás haya que pensar que ha llegado el momento de revisar algunas de las disposiciones de la Carta que se han quedado anquilosadas y parcialmente obsoletas. Es incontestable que las Naciones Unidas necesitan una reforma profunda de su Carta, proporcional a la nueva situación mundial, que le capacite para funcionar eficazmente, abarcando aspectos materiales y formales que vayan más allá de una simple reforma numérica del Consejo de Seguridad². Por que ampliar sólo la composición de este órgano no sería suficiente si se quiere capacitarlo para actuar con legitimidad y credibilidad ante las nuevas amenazas. En esta reforma no debería faltar, a nuestro juicio, la atribución de nuevas competencias materiales de actuación que incluyera una clara definición sobre los actos que constituyen una amenaza a la paz y seguridad internacionales y cómo actuar antela agresión terrorista, medioambiental o la humanitaria. De esta forma, el Consejo podría recurrir a las medidas previstas en el capítulo VII, sin necesidad de artimañas jurídicas y políticas constantemente criticadas por la opinión pública internacional. Claramente, no se trata de precisar cómo deberían cambiar las Naciones Unidas, sino más bien, teniendo en cuenta los cambios que ha habido en el mundo, cómo deben evolucionar sus

¹ Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores. Estos artículos no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors. These articles do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

² En particular Fassbender, B. (1998): *UN Security Council Reform and the Right of Veto*, The Hague, Kluwer Law International; Müller, Joachim (ed.) (1997): *Reforming the United Nations: New Initiatives and Past Efforts*, vols. I, II, III, The Hague, Kluwer Law International; Riquelme Cortado, R. (2000): *La reforma del Consejo de Seguridad de la ONU: el incremento de sus miembros y su más adecuada representación equitativa*, Madrid, Dykinson.



relaciones con los Estados, la sociedad civil y otros actores para que la Organización sea plenamente eficaz y pertinente.

Esto no significa que los miembros del Grupo estuvieran totalmente de acuerdo con todos los aspectos tratados en su informe. Es más, en él se valoran y reconocen las diferencias políticas y científicas, aunque lógicamente, domina una valoración unánime sobre las diferencias fundamentales de la época fundacional de la Organización, las experimentadas durante la Guerra Fría y las actuales. En cambio, no se alcanza el consenso respecto de las modalidades de reforma estructural del Consejo de Seguridad, aunque todos los expertos admiten que “sería un craso error permitir que el debate necesario para escoger entre las diversas opciones desviara la atención de las decisiones que hay que adoptar sobre otras propuestas de cambio, cuya validez y viabilidad no depende del aumento del número de miembros del Consejo”³.

Pero en las cuestiones de fondo, el consenso alcanzado es altamente loable. El informe del Grupo de Alto Nivel presenta una nueva visión de la seguridad colectiva e identifica como amenazas y peligros a la paz y seguridad internacionales diversas situaciones presentes en el mundo, como la pobreza, las enfermedades infecciosas, el deterioro del medio ambiente, los conflictos internos y el terrorismo, la delincuencia internacional organizada o la proliferación de armas de destrucción masiva. Tras su identificación se examina cómo mejorar el sistema de seguridad colectiva, el desafío de la prevención, el uso de la fuerza y el reto de la consolidación de la paz para proteger a la población civil. Sin embargo, el Grupo es consciente de que difícilmente se podrán adoptar medidas en estos temas si no se superan las deficiencias institucionales actuales a la hora de reaccionar y si no se adoptan reformas estructurales en los órganos decisorios para ganar en efectividad, credibilidad y legitimidad.

El Secretario General presentó en marzo de 2005 el informe correspondiente al plan de seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio⁴. En él se recoge un claro diagnóstico de la actual situación de la Organización y se adjunta un proyecto de programa para ser examinado en la cumbre de septiembre de 2005, con miras a la adopción de medidas concretas para su renovación. Sus propuestas van dirigidas *a alcanzar vivir en libertad sin miseria, sin temor y en dignidad*. El Secretario estima prioritario el prevenir la pobreza y todo lo que ésta lleva consigo, fomentar el desarrollo e invertir en seguridad colectiva para garantizar el estado de derecho, los derechos humanos y la democracia. Subraya que tales objetivos sólo se alcanzarán si se adoptan reformas materiales e institucionales que fortalezcan el sistema de las Naciones Unidas y la efectividad de sus órganos.

La sintonía, por tanto, de ambos informes aconseja el estudio en conjunto de sus aspectos más relevantes, en particular, del nuevo concepto de seguridad colectiva, el uso de la fuerza, la cuestión del Consejo de Seguridad, el medio ambiente y las reformas institucionales para la consolidación de la paz y la defensa de los derechos humanos. Parece ser que ahora sí, que existen propuestas de reforma realistas, globales, íntegras y adecuadas a las necesidades de la comunidad internacional, que podrían marcar una nueva era de las Naciones Unidas.

³ UN. Doc. A/59/565, de 2 de diciembre de 2004, p. 6, carta dirigida al Secretario General por el Presidente del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio.

⁴ La resolución 55/2, de 8 de septiembre de 2000, de la Asamblea General, más conocida como la *Declaración del Milenio* que contiene un plan de acción.



2. Mandato y composición del Grupo de Alto Nivel

El Grupo de Alto Nivel nace en diciembre de 2003 por deseo del Secretario General de que se evaluaran las actuales amenazas a la paz y seguridad internacionales y se formularan recomendaciones para fortalecer las Naciones Unidas, a fin de que la Organización pudiera proporcionar seguridad colectiva para todos en el siglo XXI⁵. Obedece, por tanto, “al propósito de recomendar medidas claras y prácticas para asegurar una acción colectiva eficaz sobre la base de un riguroso análisis de las amenazas futuras a la paz y seguridad, una evaluación de la aportación que puede hacer la acción colectiva y una minuciosa evaluación de los métodos, instrumentos y mecanismos que existen, entre ellos los órganos principales de las Naciones Unidas”⁶. En el mandato se excluía expresamente la facultad del Grupo para formular recomendaciones sobre conflictos o situaciones políticas concretas. Se le pedía una evaluación general de los problemas en materia de seguridad y que recomendase los cambios necesarios para superarlos eficazmente, concibiendo la seguridad en sentido amplio, ya que no se limita estrictamente a lo militar, sino que incluye también los aspectos económicos y sociales relacionados con la seguridad.

El Grupo estaba formado por dieciséis miembros, expertos independientes, para cuyo nombramiento se siguió el criterio de la representación geográfica equitativa, con la salvedad de un factor político importante: el Grupo debería contar también con un nacional de los Estados miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Así que, además de un miembro por cada Estado miembro permanente, el Grupo estaba compuesto por cuatro miembros provenientes de los países asiáticos (Tailandia, India, Japón y Pakistán); dos de África (Ghana y Tanzania); dos de Latinoamérica (Brasil y Uruguay); un miembro de los países árabes (Egipto); uno de Europa (Noruega) y otro de Oceanía (Australia). Nótese que de los Estados que se presentan como firmes candidatos para ser miembros del Consejo de Seguridad, Alemania, Nigeria y Sudáfrica no estaban representados en el Grupo. Los expertos de este Grupo, se puede decir, que son procedentes de una forma equilibrada de Estados desarrollados y en desarrollo.

No es mera curiosidad que en el anexo IV adjunto al informe se reproduzca la agenda de trabajo del Grupo, las consultas regionales y los seminarios celebrados en colaboración con los gobiernos de algunos Estados, fundaciones e instituciones académicas, etc., ya que se pretendía un examen y una valoración global, objetiva, e imparcial, sin ceñirse a unas determinadas fronteras.

3. Estructura interna del informe del grupo de alto nivel

El informe está dividido en cuatro partes. En la primera, titulada “Hacia un nuevo consenso en materia de seguridad”, se analizan las distintas situaciones de 1945 y 2005, que justifican una nueva definición de los principios y valores de la Carta. El informe hace hincapié en que dichos principios y valores son los mismos, aunque en la actualidad tengan que entenderse de

⁵ UN. Doc. A/58/612, de 28 de noviembre de 2003, memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización relativa a la carta de fecha 3 de noviembre de 2003 dirigida al Presidente de la Asamblea General por el Secretario General con el fin de aprobar el mandato del Grupo de Alto Nivel que debía encargarse de examinar las principales amenazas y desafíos a que hace frente el mundo en la vasta esfera de la paz y la seguridad, incluidas las cuestiones económicas y sociales en la medida en que se relacionan con la paz y la seguridad, y hacer recomendaciones respecto de los elementos de una respuesta colectiva.

⁶ UN. Doc. A/59/565, de 2 de diciembre de 2004, Anexo II, p. 2 del mandato, p. 104 (versión castellana).



forma amplia y más acordes con la realidad, pero sin violentar su propia naturaleza. Lo importante de esta primera parte es, a nuestro juicio, que la seguridad internacional se fundamenta en la soberanía de los Estados y que depende de cómo los Estados ejercen su responsabilidad frente a las obligaciones asumidas en la Carta. Pero esta soberanía estatal no es entendida sólo de forma funcional, como mero derecho de autonomía, sino como límite a la acción del Estado en la protección del propio pueblo y de los pueblos de todos los Estados. Sobre esta cuestión, consideramos importante que el Grupo de Alto Nivel haga suya la forma de entender la soberanía del Estado como responsabilidad, que ya había sido objeto de un estudio sistemático por parte de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, auspiciada por el gobierno de Canadá⁷. El Grupo parte de esta concepción de *soberanía-responsabilidad* para acometer su mandato, aunque sin mencionar expresamente al informe canadiense. Podría entenderse que este planteamiento está asumido plenamente en la comunidad internacional. Este concepto impregna todo su informe y, en particular, la parte III del mismo, al evaluar la seguridad colectiva y el uso de la fuerza⁸.

La segunda parte del informe está dedicada a “La seguridad colectiva y el desafío de la prevención”. Por un lado se analizan las distintas categorías de amenazas y peligros de la paz y seguridad internacionales y, por otro, se plantean las medidas preventivas que podrían mermar tales peligros. Partiendo de un concepto amplio de amenazas, el informe se centra en primer lugar en la pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación ambiental. En segundo lugar se tratan los conflictos bélicos, tanto el internacional –en el sentido clásico del término– como los de carácter interno, pero que pueden resultar más mortíferos que los primeros. El orden seguido para el análisis de estas cuestiones no resulta casual, sino que manifiesta cómo para poder prevenir los conflictos armados hay que invertir esfuerzos para prevenir y atajar las causas últimas que originan los conflictos, es decir, la pobreza, la falta de agua, la falta de condiciones mínimas de vida digna y de desarrollo... etc. Amenazas todas ellas que difícilmente se pueden combatir eficazmente mediante el uso de la fuerza. A continuación, se siguen analizando otras amenazas a la paz, como la proliferación de armas de destrucción masiva en todas sus versiones (nucleares, radiológicas, químicas y biológicas) y otros peligros, como el terrorismo y la delincuencia internacional organizada. En relación con estos dos últimos aspectos, en el informe se reconoce el potencial de estos nuevos actores internacionales que no respetan las normas del Derecho internacional. De ahí la imperiosa necesidad de adaptar los mecanismos típicos de las relaciones internacionales a este tipo de nuevos actores. De lo contrario, estaríamos hablando distintos idiomas. Tras la evaluación de las amenazas, el informe se centra en otra gran cuestión, relativa al papel de las sanciones *como herramienta vital para hacerles frente de forma preventiva*⁹.

En la tercera parte se encuentra el tema central del informe, que trata la cuestión de “la seguridad colectiva y el uso de la fuerza”. Se intenta dar respuesta a los nuevos retos de la seguridad surgidos tras los últimos acontecimientos y que tantas críticas y dudas han suscitado en la doctrina, en la política y en la práctica misma de las organizaciones internacionales dedicadas a la seguridad. Se plantea qué ocurre si fracasa la prevención por medios pacíficos, si las medidas preventivas resultan infructuosas, si las amenazas distantes se hacen inminentes, si las amenazas inminentes se hacen reales o si una amenaza no inminente

⁷ Informe de la Comisión Internacional sobre intervención y Soberanía de los Estados, diciembre de 2001 en <http://www.dfait-maeci.gc.ca/iciss-ciise/report-en.asp>. Esta Comisión fue auspiciada por el Gobierno de Canadá y establecida en la Asamblea General en septiembre de 2000 con el fin de dilucidar las diversas cuestiones de tipo jurídico, moral, operacional y político sobre el alcance de la intervención humanitaria.

⁸ UN. Doc. A/59/565, de 2 de diciembre de 2004, párr. 198, 201 y 203.

⁹ *Ibid.* párr. 178 y ss.



cobra carácter muy real y no parece posible detenerla sin usar la fuerza militar¹⁰. Junto a estas cuestiones de la legalidad y legitimidad del uso la fuerza, se tratará también cómo fortalecer las capacidades de la Organización para imponer, mantener y consolidar la paz.

En la cuarta y última parte del informe se presentan diversas medidas para fortalecer las Naciones Unidas y hacerlas más eficaces para el siglo XXI. Se formulan una serie de propuestas de reformas institucionales de los órganos principales acordes con las sugerencias materiales de los apartados anteriores. Sin embargo, en este paquete de reformas ni siquiera se menciona al Tribunal Internacional de Justicia. La reforma del Consejo de Seguridad es uno de los puntos más discutidos y, quizá por ello, se presentan propuestas más elaboradas que para los demás órganos. No se puede negar la trascendencia de la reforma de este órgano frente a la de otros, sin embargo, un trato tan desigual de los distintos órganos merma la coherencia del sistema y la credibilidad de la Organización en su conjunto que no consigue así separarse de su habitual politización. Este capítulo concluye con la presentación de sugerencias para las modificaciones de los artículos 23, 53 y 107 de la Carta, así como del artículo 47 y aquellos otros que hacen referencia al Comité de Estado Mayor previsto en esta disposición.

4. Informe del Secretario General: documento de debate en la cumbre de septiembre de 2005

Como se ha señalado, el Secretario General de las Naciones Unidas presentó en marzo de 2005 su informe *Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*, sobre el seguimiento de los objetivos del milenio¹¹. En sus consideraciones, el Secretario parte de las recomendaciones del Grupo de Alto Nivel, que las hace suyas, aunque reformula y puntualiza algunas de ellas. En su presentación pública, el Secretario apeló a los gobiernos de los Estados miembros en la Asamblea General a no desaprovechar esta oportunidad histórica de la cumbre de septiembre del este mismo año y les invitaba a acoger sus propuestas como un único paquete de medidas, pues en su formulación había tenido en cuenta las reivindicaciones e intereses de los distintos grupos de Estados y regiones¹².

En cuanto al contenido de este informe, el Secretario trata las cuestiones de la cooperación para el desarrollo en su segunda parte, bajo el título “Libertad para vivir sin miseria”. Su núcleo duro consiste en idear y ejecutar estrategias para que se cumpla el objetivo 8 de la Declaración del Milenio, relativa al comercio internacional y la financiación para el desarrollo, sin olvidar que el desarrollo y el comercio han de ser sostenibles de cara a las generaciones futuras. Las cuestiones relacionadas con la seguridad internacional –tema central del informe del Grupo de Alto Nivel– se tratan en la tercera parte del informe, bajo el título de “Libertad para vivir sin temor”. La cuarta parte, “Libertad para vivir en dignidad”, se centra en la protección de los derechos humanos como tarea fundamental del estado de derecho y de la democracia. La quinta parte está dedicada al fortalecimiento de las Naciones Unidas y, al igual que el informe del Grupo, también dedica su última parte a las cuestiones institucionales. Llama la atención cómo en esta sección se habla de los Consejos, pues,

¹⁰ *Ibíd.*, p. 59

¹¹ UN. Doc. A/59/282, de 27 de agosto de 2004, Informe del Secretario General sobre el seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio en aplicación del Programa de acción de la Declaración del Milenio.

¹² Comunicado de prensa SG/SM/9779-GA/10335-ORG/1438, 21 de marzo de 2005.



efectivamente, no sólo se tratará la conocida cuestión de la reforma del Consejo de Seguridad, sino que además, plantea novedades sustantivas, respecto al Consejo de Administración Fiduciaria y la creación de un nuevo Consejo para los derechos humanos. El apartado también concluye con las propuestas de actualización del texto de la Carta. Merece la pena resaltar, que hasta ahora, no se había propuesto tan clara y directamente modificaciones del texto de la Carta. Esto podría significar la firme voluntad política de avanzar en las acciones de reforma.

Con la proclamación de estas libertades –de vivir sin miseria, sin temor y con dignidad– el Secretario invita a los Jefes de Estado y de Gobierno a la reflexión para que en la cumbre de septiembre de 2005 se puedan adoptar una serie de decisiones concretas adjuntadas en el anexo. Entre estas propuestas se pide a los Estados que reafirmen el compromiso de aplicar los criterios y objetivos de desarrollo alcanzados en México y Sudáfrica¹³; al Consejo de Seguridad que apruebe una resolución sobre el uso de la fuerza en la que establezca principios que lo regulen y exprese su intención de regirse por ellos¹⁴; o que se decida el modelo a seguir en la ampliación del Consejo de Seguridad antes de la cumbre de septiembre¹⁵.

Consideraciones finales

A grandes rasgos hemos podido comprobar que los informes, *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*, del Grupo de Alto Nivel, y *Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*, presentado por el Secretario General, son complementarios, tienen un gran paralelismo estructural y sobre todo que comparten posiciones y recomendaciones en cuanto a sus contenidos. Además, por su breve distanciamiento en el tiempo, el informe del Secretario General responde a algunas de las cuestiones planteadas por el Grupo, hace suyas muchas de sus sugerencias mientras que otras son matizadas y llevadas hasta las últimas consecuencias.

Seguridad y libertad son las claves sobre las que se basan las relaciones internacionales para una convivencia pacífica. El concepto amplio de libertad incluye la idea de que el desarrollo, la seguridad y los derechos humanos van de la mano¹⁶. Asimismo, un concepto amplio de seguridad implica evitar las guerras, pero también las amenazas y peligros que incrementan considerablemente la inestabilidad y la violencia. La guerra y las atrocidades no son ni mucho menos las únicas razones que expliquen la pobreza de algunas regiones, pero es indudable que son un impedimento para el desarrollo¹⁷. La articulación de nuevos mecanismos que garanticen un justo equilibrio entre ambos aspectos es precisamente el gran reto que se presenta a las Naciones Unidas.

¹³ UN. Doc. A/59/2005, de 21 de marzo de 2005, Anexo, apartado I, 5. A), p. 61.

¹⁴ *Ibid.*, Anexo, apartado II, 6, h), p. 64.

¹⁵ *Ibid.*, Anexo, apartado IV, 8 c), p. 67.

¹⁶ UN. Doc. A/59/2005, de 21 de marzo de 2005, par. 13 y 14, Informe del Secretario General.

¹⁷ *Ibid.*, párr. 16